Linke Tasche, rechte Tasche

Beamte Ausgaben für Pensionen strangulieren die Haushalte der Bundesländer. Diese versprachen, Geld zurückzulegen – doch das war häufig nur Bluff.

Politiker Dreyer, Beck: Verfeinertes Rücklagensystem

Es klang nach kluger Politik, was der damalige Mainzer Ministerpräsident Kurt Beck (SPD) vor fast 20 Jahren stolz verkündete: „Als erstes Land“ werde Rheinland-Pfalz ein jahrzehntelanges Versäumnis der deutschen Regierungen beenden und endlich Vorsorge treffen für die dramatisch steigenden Pensionsausgaben. Ab Oktober 1996, so Beck, werde seine Regierung für alle Beamten, die das Land neu einstelle, einen Betrag von etwa 25 Prozent des Gehalts in einen eigens gegründeten Pensionsfonds einzahlen.

Andere Landesregierungen zogen nach, ebenso der Bund. Sie alle legten Fonds oder Rücklagen an und erklärten, sie seien nun gerüstet für die Zeit um 2020. Dann gehen sehr viele Beamte in den Ruhestand, die in den Siebziger- und Achtzigerjahren eingestellt worden waren, als die westdeutschen Länder ihre Verwaltungen, Universitäten und Schulen ausbauten.

Was nach umsichtiger Vorsorge aussah, erweist sich heute nicht selten als Bluff. Manche Länder haben so mickrige Beiträge in die Versorgungskassen eingezahlt, dass damit allenfalls ein Bruchteil der erwarteten Pensionskosten zu decken sein wird. Andere haben ihre Rücklagen nach wenigen Jahren wieder geplündert. Oder sie haben, wie das Saarland und Rheinland-Pfalz, ihre Fonds einfach mit Luftbuchungen gefüllt statt mit echtem Kapital.

Dabei ist die Lage so schlecht, wie Beck es 1996 vorausgesagt hatte. Viele westliche Bundesländer geben heute schon mehr als 15 Prozent ihrer Steuereinnahmen für Pensionäre aus, Bremen und das Saarland sogar rund 20 Prozent. Der Freiburger Finanzwissenschaftler Bernd Raffelhüschen hat kürzlich für Baden-Württemberg ausgerechnet, dass die Versorgungsausgaben für pensionierte Staatsdiener innerhalb von acht Jahren um 60 Prozent steigen werden. Und bis 2030 werde das Land mit 9,2 Milliarden Euro pro Jahr mehr als doppelt so viel für Pensionäre ausgeben müssen wie 2012.

Deswegen hatten sich Länder und der Bund 1998 geeinigt, die Gehälter der Beamten jedes Jahr weniger stark anzuheben als die der Angestellten im öffentlichen Dienst. Das gesparte Geld sollte in die Pensionsrücklagen fließen, die formal als „Sondervermögen“ deklariert wurden.

Trotzdem sind die Kassen heute ziemlich leer: Einige Regierungen setzten ihre Einzahlungen über mehrere Jahre aus. Manche verfrühstückten das wenige Angesparte bald wieder: Niedersachsen löst sein Sondervermögen seit 2009 auf und steckt das Geld, mit dem ab 2018 die Pensionen des Landes finanziert werden sollten, in den aktuellen Haushalt. Dabei hatten die niedersächsischen Beamten für die Pensionsrücklage auf Teile ihres Gehalts verzichtet.

Ein etwas diskreterer Trick ist es, das Geld des Fonds an das Land zu verleihen und so in den Landeshaushalt zurückzuholen. Nordrhein-Westfalen zum Beispiel steckte rund elf Prozent seiner Rücklage, knapp 300 Millionen Euro, in solche Darlehen. Im Klartext: Das Geld, das die Finanzminister mit der einen Hand in den Versorgungsfonds stecken, nehmen sie mit der anderen gleich wieder heraus, um Haushaltslöcher zu stopfen. Im Saarland und in Rheinland-Pfalz bestehen die Rücklagen für Pensionen fast komplett aus solchen Schuldverschreibungen, frei nach dem Prinzip linke Tasche, rechte Tasche.

Die Mainzer Regierung hat dieses System derart verfeinert, dass selbst Experten schwindelig wird: Das Land verbucht die Rücklage formal als „Darlehen“ an einen Fonds und stuft dieses im Landeshaushalt als Investition ein. Auf diese Weise erhöht das defizitäre Land nebenbei die Grenze, bis zu der es sich verfassungsrechtlich verschulden darf. Gleichzeitig nimmt das Land ein Darlehen in Höhe der Rücklagen beim Pensionsfonds auf. Das Land ist also Darlehensgeber und Darlehensnehmer in einem Geschäft mit sich selbst. „Karussellgeschäft“ nennt das der Heidelberger Finanzrechtler Hanno Kube und hält die Konstruktion für verfassungswidrig.

Becks Nachfolgerin Malu Dreyer (SPD) scheinen allmählich Skrupel zu kommen. Die Ministerpräsidentin will die Darlehensgeschäfte mit dem Fonds herunterschrauben. Ein Teil der Rücklage soll künftig in Aktien oder Aktienfonds investiert werden können. Trotzdem werde die rheinland-pfälzische Pensionskasse annähernd leer sein, wenn ab 2020 die großen Pensionierungswellen anrollen, sagt Finanzwissenschaftler Raffelhüschen.

In einigen Bundesländern wie Bayern oder Hessen werde das Geld zwar weitgehend seriös gespart und beispielsweise von der Bundesbank verwaltet und investiert. Doch wegen der geringen Einzahlungsbeträge sei das allenfalls ein Tropfen auf den heißen Stein. Wie die Regierungen das Problem dann lösen werden, sei heute schon absehbar, glaubt Raffelhüschen: Sie würden die Steuern erhöhen müssen „oder einen Beamten-Soli einführen“.

Matthias Bartsch

Im Ruhestand

Versorgungsempfänger* der Länder Bayern und Baden-Württemberg, Prognose bis zum Jahr 2040, in Tausend

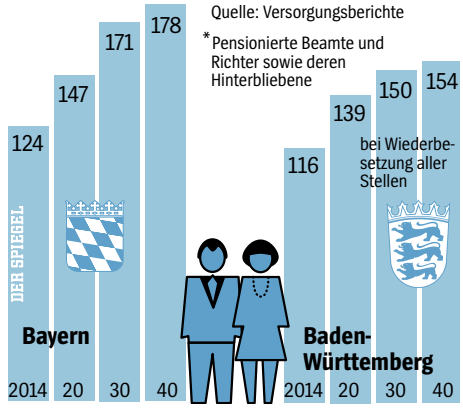

FOTO: ROLAND HOLSCHNEIDER / DPA